Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 226 Initiatiefnota van het lid Straus: Krimp in het voortgezet onderwijs – van kramp naar kans

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Samenvatting

Goed onderwijs, voor álle kinderen. Dat is waar de VVD voor staat. Goed onderwijs zorgt ervoor dat onze kinderen hun talenten kunnen ontwikkelen, leren voor een beroep dat bij hen past en verantwoordelijke burgers van Nederland worden. Door goed onderwijs investeren we dus in ons menselijk kapitaal en stellen we iedereen maximaal in staat nu en in de toekomst succesvol te zijn. Om ieder kind die kansen te kunnen bieden, moet ons onderwijs toekomstbestendig zijn. Juist ook in gebieden waar kinderaantallen kleiner worden en het voortbestaan van een school ter discussie komt te staan.

Waar kinderaantallen kleiner worden, heeft dat ingrijpende gevolgen voor het onderwijs. Krimp bedreigt in veel gebieden direct het voortbestaan van de laatste lokale of regionale school, ook in het voortgezet onderwijs (vo). Voor de VVD is de doelstelling helder: elk kind heeft recht op goed onderwijs op het type schoolsoort dat hem of haar past en optimaal uitdaagt. Dat geldt voor elk kind in het praktijkonderwijs, elke vmbo'er, havist of vwo'er.

Noodzakelijke samenwerking tussen scholen komt echter soms niet of te laat tot stand. Dit betekent dat scholen of schoolsoorten geheel uit sommige regio's dreigen te verdwijnen en er voor leerlingen (te) grote reisafstanden dreigen te ontstaan.
Enkel in de regio 's-Gravenhage, «Groot-Amsterdam» en «Delft en Westland» zal het aantal leerlingen de komende jaren nog toenemen. In alle andere regio's van Nederland lopen de leerlingen aantallen nog zeker tot 2025 terug. Dit heeft grote gevolgen. In de regionale centrumgemeenten zal het dekkend aanbod van vo onder druk komen te staan.
Door het specifieke karakter van het vo komt een school met teruglopende leerling aantallen relatief snel in de problemen. Het vo kent vele schoolsoorten op verschillende niveaus en met diverse profielen. Qua bekostiging «voelen» scholen het ook tamelijk snel als hun leerlingenaantallen teruglopen.

kst-34226-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Situaties waarin scholen of schoolbesturen in gezamenlijkheid een oplossing vinden waarin meerdere denominaties[1] en schoolsoorten kunnen voortbestaan, zijn helaas nog zeldzaam.
Het gaat er de VVD niet zozeer om dat er voldoende gereformeerde, katholieke of islamitische scholen zijn, maar vooral dat er überhaupt een dekkend aanbod van onderwijs beschikbaar is. Dat er op redelijk bereisbare afstand praktijkonderwijs én beroepsonderwijs én mavo én havo én vwo kan worden gevolgd.

Het wegvallen van één of meerdere van deze schoolsoorten of profielen kan ook voor de regionale economische ontwikkeling ongewenst zijn. Als er bijvoorbeeld geen techniekopleidingen meer zijn in een bepaalde regio, zullen bedrijven geen technisch personeel meer kunnen betrekken uit die regio.

Toch biedt krimp ook kansen. Als een vo school door sterke krimp het bestaande onderwijsaanbod niet ongewijzigd kan handhaven, kan dat aanleiding zijn tot modernisering van het onderwijs. Zo zien we in het vo hiervan mooie voorbeelden waarbij bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van digitale mogelijkheden in het onderwijs.

Discussies over krimp in het onderwijs in de Tweede Kamer hebben de afgelopen periode al tot een aantal aanpassingen en flexibiliseringen van regelgeving geleid. Zo wordt de regelgeving rondom de samenwerkingsschool versoepeld, wordt de 50% regel verruimd zodat leerlingen meer dan 50% van hun lessen op een andere locatie dan de school waar zij ingeschreven zijn kunnen volgen, worden er een aantal aanpassingen aan de fusietoets gedaan en wordt het mogelijk om in gezamenlijkheid profielen aan te bieden. Stuk voor stuk versoepelingen van regelgeving die de steun van de VVD hebben, maar vooral tegemoet komen aan de problemen in het primair onderwijs (po). Voor het vo echter bieden ze onvoldoende soelaas en is het verder aanjagen van het debat noodzakelijk. Deze initiatiefnota doet daarom concrete voorstellen om het vo beter in staat te stellen zélf de krimp in goede banen te leiden.

1. Inleiding

Waar de kinderaantallen kleiner worden, heeft dat ingrijpende gevolgen voor het onderwijs. Krimp bedreigt in veel gebieden direct het voortbestaan van de laatste lokale of regionale school.

De afgelopen twee jaar hebben we in de Tweede Kamer regelmatig gesproken over teruglopende leerlingen aantallen, of te wel Krimp in het onderwijs. In het debat lag tot nu toe het accent terecht op het po: discussies over de kleinescholentoeslag, de laatste school in het dorp en samenwerkingsscholen. Dat de focus daarop lag is niet vreemd, omdat het po immers acht jaar, één hele basisschool periode, eerder krimpt dan het vo. Deze leerlingen groeien echter op en zullen ook het vo bereiken.

De effecten van krimp zijn in het vo anders, en soms ingrijpender, dan in het po. Het verdwijnen of fuseren van scholen zal invloed hebben op leerlingen en ouders. De schoolkeuze zal beperkter worden, de afstand tot de school zal toenemen en een fusie heeft vaak veel voeten in de aarde voor alle betrokkenen. In 72 procent van de gemeenten is er nu al geen of maar één middelbare school. Omdat krimp een breed verschijnsel zal zijn door heel Nederland bedreigt het dalende aantal leerlingen in veel

[1] In Nederland kennen we op basis van art. 23 Grondwet zowel openbare als bijzondere scholen op grond van diverse religies, de zgn «denominaties»

gebieden direct het voortbestaan van de laatste lokale of regionale school. Als die verdwijnt, betekent dat in de regel veel voor de vitaliteit van de regio.

De uitdagingen dienen zich in hoog tempo aan en vereisen een proactieve en slagvaardige reactie van schoolbesturen, ruimte en slimme oplossingen uit Den Haag en betrokkenheid van vele andere partijen. In de brief «Uitwerking maatregelen leerlingendaling po en vo» van Staatssecretaris Dekker[2] krijgen de uitdagingen in het vo met recht steeds meer aandacht.

Ik neem waar dat noodzakelijke samenwerking tussen scholen soms niet of te laat tot stand komt, dat scholen of schoolsoorten geheel uit sommige regio's dreigen te verdwijnen, het duale onderwijsstelsel in sommige regio's op het spel staat en er voor leerlingen (te) grote reisafstanden dreigen te ontstaan. Dergelijke doemscenario's zou ik graag voorkomen. Daarbij maak ik dankbaar gebruik van, en bouw ik voort op, hetgeen al ontwikkeld is door de Staatssecretaris en in de initiatiefnota van collega Tweede Kamerlid Ypma (PvdA).
Ook in het vo is het een feit dat als schoolbesturen niet tijdig de samenwerking aangaan is de kans groot is dat scholen of schoolsoorten geheel uit regio's verdwijnen. Wat de VVD betreft is het «vijf voor twaalf» om ook naar oplossingen te zoeken voor krimp in het vo.

Voor de VVD is de doelstelling helder: elk kind verdient recht op goed onderwijs, op het type schoolsoort dat hem of haar past en optimaal uitdaagt. Maar onderwijsinstellingen moeten ook een gezonde financiële positie hebben. In deze combinatie van doelstellingen ligt een uitdaging. In het licht van die uitdaging en de groeiende aandacht voor de gevolgen van krimp in het vo beoog ik met deze initiatiefnota de discussie over krimp in het vo een impuls te geven. Ik doe daarvoor in deze nota een aantal concrete beleidsvoorstellen.

Allereerst zal ik in paragraaf 2 inzichtelijk maken dat krimp in het vo de komende jaren tot uitdagingen leidt. Paragraaf 3 laat vervolgens zien hoe krimp specifiek in het vo tot problemen leidt. Paragraaf 4 gaat daarna in op, de kansen die krimp biedt om het onderwijs te moderniseren.
In paragraaf 5 vraag ik aandacht voor het gegeven dat, in die gemeenten waar nog wel keuze is, onze rijke traditie van openbaar é*n* bijzonder onderwijs op veel plekken dreigt te sneuvelen in een op overleving van huidige scholen gerichte concurrentiestrijd die niet alleen diversiteit in denominatie, maar ook diversiteit in schoolsoorten in gevaar brengt. In paragraaf 6 zal ik ingaan op de maatregelen die al in voorbereiding zijn en in paragraaf 7 zal ik een tiental aanvullende voorstellen doen die het vo beter in staat moet stellen zélf de krimp in goede banen te leiden.

2. Wat is krimp nu precies en welk effect heeft het op leerlingenaantallen?

Een dalende bevolkingsomvang, kortweg aangeduid als «krimp», is het gevolg van een complex samenspel van onderliggende demografische ontwikkelingen, zoals ontgroening en vergrijzing[3]. In het vo is ontgroening aan de orde. De ontwikkeling van de omvang van generaties wordt vooral door twee invloeden bepaald: het geboortecijfer en migratie.

Na jaren waarin de generatieomvang snel groeide, neemt deze vanaf de jaren '60 af. In de jaren '70 zakte het aantal kinderen per vrouw zelfs onder het vervangingsniveau van 2,1. Sindsdien heeft deze trend zich voort-

---

[2] Kamerstukken II, 31 293 nr. 203, 23 mei 2014
[3] Kennisplatform Demografische Transitie, *Kennisagenda Bevolkingsdaling* (2012).

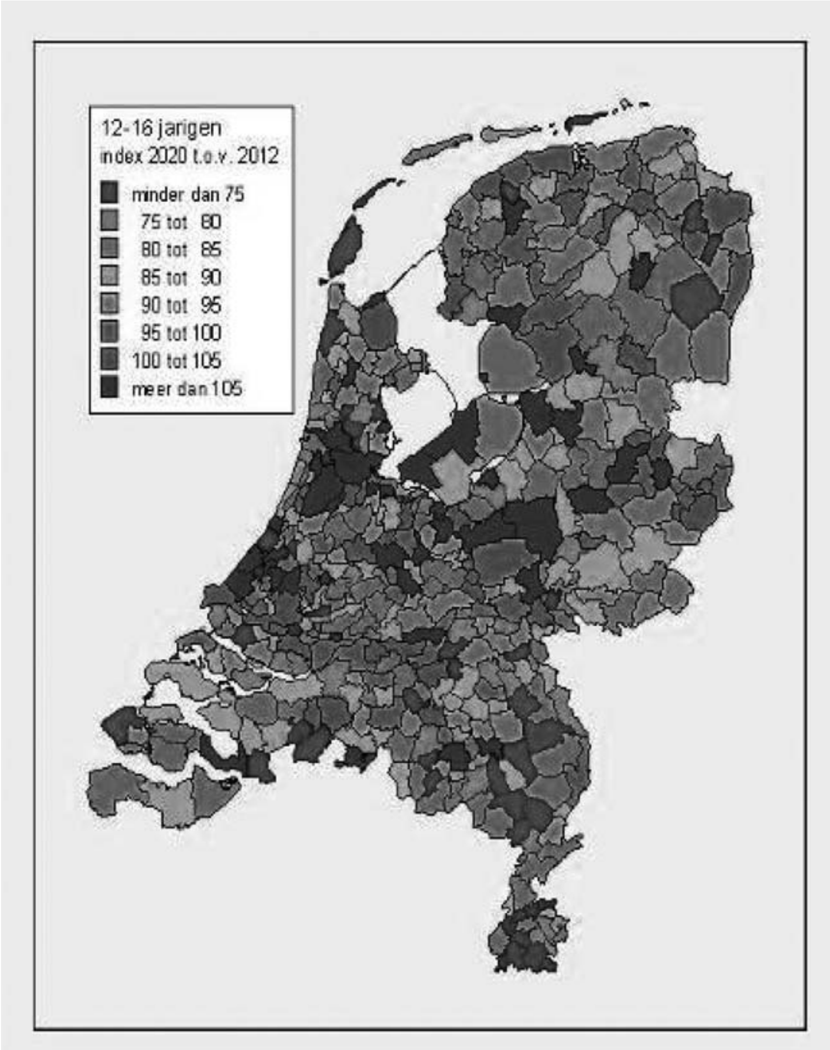
gezet. In 2014 bedroeg het gemiddeld kindertal per vrouw in Nederland 1,71.[4] De daling van het aantal leerlingen heeft daarmee een structureel karakter. Pas na 2025 lijkt het aantal leerlingen weer te stabiliseren, maar niet meer naar de «oude» aantallen.[5]

Ter illustratie:
- De prognoses van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) laten zien dat het aantal vo- leerlingen (inclusief groen onderwijs) in 2015 naar verwachting in totaal 991.185 bedraagt en in dertien jaar met 12,2% zal afnemen naar 869.768 in 2028.
- Dit betekent een daling van omstreeks 121.000 vo-leerlingen, verdeeld over 658 scholen, een gemiddeld verlies van 184 leerlingen per school.
- Enkel in de regio 's-Gravenhage, «Groot-Amsterdam» en «Delft en Westland» zal het aantal leerlingen nog toenemen.
- Voor de overige 37 regio's[6] geldt dat er krimp wordt verwacht. In Utrecht bijvoorbeeld – 6,8%, op de Veluwe – 13,6%, in Twente – 18,2%, in Zeeuws-Vlaanderen – 26,8%en in Delfzijl en omgeving zal de krimp, met – 31,6%, het heftigst zijn.
- In regiosteden als bijvoorbeeld Heerenveen en Zutphen neemt het aantal vo-leerlingen de komende jaren met 25% af. Voor het praktijkonderwijs en het beroepsonderwijs geldt zelfs een krimp van 35%. Dit betekent dat in deze plaatsen, met een duidelijke regionale functie, in 2028 een kwart van de vo-leerlingen minder is, en zelfs een derde van de leerlingen in het praktijkonderwijs. Dit heeft grote gevolgen. In de regionale centrumgemeenten zal het dekkend aanbod van vo onder druk komen te staan.

- **In de komende vijf jaar krijgt 85% van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs met krimp te maken.**

Ook in de Randstad-provincies is er krimp. In Gouda neemt het aantal vo-leerlingen in de periode 2013–2028 met 16,2% af. In de Zaanstreek gaat het om – 9%, in de Kop van Noord-Holland om – 15%.

[4] http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/indicatoren/nl2110-Gemiddeld-kindertal-per-vrouw.html?i=15–12
[5] http://www.verus.nl/sites/www.verus.nl/files/documenten/provinciale_leerlingenontwikkeling_in_nederland_1990_-_2040.pdf
[6] Regio-indeling naar Corop-regio's



Leerlingendaling voortgezet onderwijs[7]

Alsof bovenstaande nog niet alarmerend genoeg is, zijn er nog twee aspecten die in deze analyse een rol spelen.

- Niets wijst erop dat het geboortecijfer van gemiddeld 1,7 over de laatste veertig jaar zal gaan stijgen. In tegendeel: op wereldniveau[8] zien we in landen waar de krimp enkele decennia eerder is ingezet, dat deze doorzet.
- Prognoses begroten eerder een te hoog aantal leerlingen dan een te laag aantal. Om een technisch ingewikkeld verhaal kort samen te vatten: de voorspelde omvang van de basisgeneraties per gemeente, wordt in opwaartse zin beïnvloed door geplande woningbouw[9].

[7] http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/bevolkingskrimp/leerlingendaling
[8] www.worldbank.org
[9] De systematiek gaat er vanuit dat, als een gemeente een nieuwbouwwijk plant en uitvoert, deze wijk ook met inwoners gevuld wordt met een leeftijdsverdeling conform de rest van de gemeente. Dit in de veronderstelling dat er elders in de gemeente geen leegstand ontstaat. Deze systematiek was in tijden van bevolkingsgroei en woningnood betrouwbaar. Nu zien we dat het leegstandsrisico er wel is.

Waarschijnlijk zal Nederland zich in het funderend onderwijs moet opmaken voor een lange periode van aanzienlijke krimp van de leerlingenaantallen. In elk geval voor de komende twaalf jaar valt daar in het voortgezet onderwijs niet aan te ontkomen.

3. Krimp in het vo: sneller exploitatieproblemen dan in het po

Een scholengemeenschap in het vo heeft veelal een grotere schaal dan een basisschool. In feite is een scholengemeenschap een verzameling scholen-in-één-school, bestaande uit schoolsoorten, jaarklassen, afdelingen, sectoren, profielen en vakkenpakketten. De *economische* effecten van krimp op de schoolexploitatie, of te wel simpelweg «hoe hou ik mijn school kostendekkend?», zijn daardoor anders en ingrijpender dan in het po, vanwege de volgende redenen:

Scholendichtheid

In de eerste plaats is de scholendichtheid in het vo aanmerkelijk kleiner dan in het po, zeker als we die per schoolsoort bekijken. Nederland kent 6540 basisscholen. Het aantal scholen voor voortgezet onderwijs is 658. Daarvan zijn 171 scholen en afdelingen voor praktijkonderwijs. Als een leerling naar het praktijkonderwijs gaat, kan hij of zij dus slechts kiezen uit 171 scholen. Dit betekent dat scholen voor praktijkonderwijs in grote meerderheid streekscholen zijn, met vaak aanzienlijke reisafstanden voor de leerlingen.

Voor het beroepsonderwijs geldt een vergelijkbare constatering. Het aantal vmbo scholen met kader- en basisberoepsgerichte leerwegen is 342. Praktisch gevolg is dat, indien een school door krimp niet langer kan voortbestaan, in relatief dunbevolkte gebieden de laatste school van beroeps- dan wel praktijkonderwijs in een gemeente, maar veelal in een regio, haar deuren moet sluiten.

Praktijkonderwijs nu al vaak ver weg

In Groningen staat een school voor praktijkonderwijs die, met 116 leerlingen, al onder de stichtingsnorm zit.[10] DUO prognosticeert dat de school in 2019, 99 en in 2029, 74 leerlingen zal tellen. Dit is slechts vier leerlingen meer dan de opheffingsnorm. De school dreigt uit de regio te verdwijnen, waarmee de afstand tot de dichtstbijzijnde school, over de weg gemeten, 24 km wordt.

Kleine scholentoeslag

In de tweede plaats kent het vo geen «kleinescholentoeslag». Waar een krimpende school in het po extra middelen krijgt en daardoor zelfs een zeer kleine school van slechts enkele tientallen leerlingen economisch kan bestaan, kent het bekostigingsstelsel van het vo een dergelijk reddend mechanisme niet. Krimp leidt telkens op korte termijn tot een proportionele daling van de inkomsten. Een middelbare school die relatief klein in omvang is, komt daardoor snel in economische overlevingsproblemen. Met deze opmerking bepleit ik niet het invoeren van een kleinescholentoeslag; ik maak er slechts mee duidelijk dat de inkomstendaling van een krimpende middelbare school aanzienlijk kan zijn en snel kan gaan. De kleinescholentoeslag beoogt ook meer te bereiken dan het overeind houden van een «laatste» school in een regio, omdat het ook een toeslag biedt voor scholen in gebieden waar de scholendichtheid naar schoolsoort niet in gevaar komt, maar de denominatie wel. Pleiten voor een

[10] Teldatum 1 oktober 2013

kleine scholentoeslag zoals in het po, zou dan ook niet in lijn zijn met mijn in de inleiding geformuleerde doelstelling, namelijk dat het mij om een regionaal dekkend aanbod van schoolsoorten gaat.

Complexiteit

Hoeveel leerlingen heeft een vo school nodig om kostendekkend te zijn? Een objectieve en ook geschikte norm is de wettelijke stichtingsnorm. Deze gaat bij vmbo, mavo, havo en vwo uit van minimaal 65 leerlingen per afdelingsjaarlaag; bij een scholengemeenschap is 75% daarvan (48,75 leerlingen) de norm. Vanzelfsprekend gaat het om gemiddelden en kan een goed gevulde afdeling een kleine afdeling in zekere mate compenseren.
Echter, in een bovenbouwklas havo of vwo heb je ook nog eens vier profielen. Als je het aantal leerlingen dan verdeeld over deze vier profielen wordt het allemaal wel erg klein of zelfs te klein om een goed gedifferentieerd vakkenaanbod te kunnen verzorgen[11].

Een vo school wordt snel «te klein»: twee voorbeelden

In Gelderland staat een school die momenteel omstreeks 1100 leerlingen telt. De school heeft een vmbo (basis en kader)-, mavo-, havo- en vwo-afdeling. In 2030 zal zij minder dan 900 leerlingen tellen, een aantal waarmee een brede scholengemeenschap normaliter niet meer te exploiteren is. De school heeft een streekfunctie en is de enige in de directe omgeving. Per afdelingsjaarlaag heeft ze nu omstreeks 47 leerlingen en dat aantal zal in de komende jaren sterk gaan dalen.
Dit betekent waarschijnlijk het opheffen van het te kleine vwo, waarna de school voor brugklasleerlingen met een havo-vwo-combinatieadvies niet langer aantrekkelijk is en als gevolg daarvan verdwijnt daarna ook het havo en uiteindelijk ook het vmbo.

Een ander voorbeeld is een brede scholengemeenschap van 1400 leerlingen met negen afdelingen: vijf beroepsgerichte leerwegen, mavo, havo, atheneum en gymnasium. Deze school heeft in 4 vwo (atheneum plus gymnasium) 33 leerlingen. Die 33 leerlingen moeten zich in 5 vwo gaan uitsplitsen in vier profielen met daarbinnen pakketkeuze. De school lijkt groot, maar is per afdelingsjaarlaag (te) klein om te exploiteren.

4. Kansen voor onderwijsvernieuwing

Krimp biedt ook kansen. Een school van voldoende en stabiele omvang, met een gemiddelde waardering van de onderwijsinspectie, kent veelal geen sterke externe prikkel om het onderwijs te vernieuwen en te moderniseren. Als een school door sterke krimp het bestaande onderwijsaanbod niet ongewijzigd kan handhaven, kan dat aanleiding zijn tot modernisering van het onderwijs. We zien in het vo bijvoorbeeld mooie voorbeelden van vernieuwend, moderniserend onderwijs, waarbij veel meer gebruik wordt gemaakt van digitale mogelijkheden voor het onderwijs.

[11] Op dergelijke scholen zijn verrijkende toevoegingen als muziek, tekenen of filosofie als examenvak meestal niet mogelijk en wordt de keuzevrijheid van leerlingen vaak ingeperkt.

Innovatie op «het Bouwens»

Het Bouwens van der Boije College, de enige school voor vo in de gemeente Peel en Maas, is een school met 1813 leerlingen, verdeeld over drie schoolgebouwen. Eén voor de brugklas, één voor de bovenbouw havo en vwo en één voor vmbo bovenbouw, zowel basis en kader, als de theoretisch leerweg. Volgens de prognoses van DUO zal het aantal leerlingen in de komende jaren aanzienlijk dalen

«Het Bouwens», profileert zich als een school die midden in de maatschappij staat en volop in beweging is. In het voorjaar van 2014 is in samenspraak met docenten, ouders en leerlingen nagedacht over de inrichting van het onderwijsproces. Op welke manier kan onderwijsinnovatie bijdragen aan het in stand houden en zelfs verbeteren van de onderwijskwaliteit, ook wanneer de school gaat krimpen?

Een belangrijke uitkomst hiervan was dat de school een afspiegeling moet zijn van de samenleving, in brede zin. Daarom is ervoor gekozen om ook in de toekomst alle onderwijssoorten aan te blijven bieden in Peel en Maas. Er is voor gekozen om in de zomer van 2015 een nieuwe schoolgebouw te openen, waar de brugklassers en de havo en vwo-bovenbouw in verenigd zullen worden.

Om tegelijk op de krimp te kunnen anticiperen zal het Bouwens van der Boije College ingedeeld worden in zes domeinen, waarbinnen over de onderwijssectoren heen zal worden samengewerkt. Deze ontschotting maakt het mogelijk om gedifferentieerd onderwijs aan te bieden en de leerlingen optimaal de kans te geven om door te stromen van bijvoorbeeld het vmbo naar de havo. Bovendien levert het mogelijkheden op om vakken te integreren en worden docenten op deze manier breder ingezet. De school laat zien dat krimp ook kansen biedt.

5. Doorgeschoten concurrentie bedreigt diversiteit

Vo scholen worden enkel bekostigd op aantal leerlingen. Bij terugloop van het aantal leerlingen is dit meteen in de bekostiging voelbaar en de natuurlijke reflex van scholen is dan vaak het versterken van de eigen marktpositie en op zoek te gaan naar meer leerlingen. Voor een aanzienlijk aantal scholen is die mogelijkheid er echter überhaupt niet. Zij zijn vaak de enige school in de omgeving.

Het is een te begrijpen reflex om te overleven, als school of als denominatie. Situaties waarin scholen of schoolbesturen in gezamenlijkheid een oplossing vinden waarin meerdere denominaties en schoolsoorten kunnen voortbestaan, zijn helaas nog zeldzaam.
Het gevolg is dat, wanneer een school van denominatie A door concurrentie ten koste van een school met denominatie B overleeft, denominatie B uit gemeente of regio als keuzemogelijkheid verdwijnt, terwijl het samengaan in een samenwerkingsschool beide denominaties had behouden. Wat de VVD betreft is het nog ernstiger dat op deze wijze ook alle onderwijsaanbod van school B verdwijnt met bijvoorbeeld als gevolg dat de regio voortaan verstoken is van praktijk- of beroepsonderwijs.

Evenzeer ernstig is dat de teloorgang van in dit voorbeeld school B vaak niet zonder slag of stoot gaat. School A en school B houden dan de concurrentiestrijd beide zo lang mogelijk vol, putten elkaars financiën uit en doen concessies aan de kwaliteit van hun onderwijs tot ten slotte een van beide scholen omvalt. Liever zou ik zien dat scholen bij het maken van

keuzes gericht zijn op het publieke belang. Ik verwijs daarbij graag naar het recente rapport van de Onderwijsraad en afspraken binnen de vo-sector.[12 en 13].

Vanzelfsprekend kan de rijksoverheid niet ingrijpen in de vrijheid van onderwijs. Niettemin hebben regering en parlement op basis van artikel 23 van de Grondwet[14] wel degelijk een rol te vervullen in het creëren van omstandigheden waarbinnen er sprake is van:

- «voldoende openbaar algemeen vormend onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen» en
- «er sprake blijft van een dekkend, goed bereisbaar aanbod van alle schoolsoorten».

Beide komen door de combinatie van krimp en genoemd concurrentie zwaar onder druk te staan, in krimpgebieden zelfs in een hoog tempo.

Ten slotte merk ik op dat het begrip diversiteit, bijvoorbeeld in de fusietoets, veelal exclusief wordt gerelateerd aan het duale onderwijsstelsel. Diversiteit krijgt daarbij telkens als definitie dat er keuze moet zijn uit verschillende denominaties of tenminste uit twee aanbieders van dezelfde onderwijssoort. Verderop in deze nota zal ik laten zien dat die diversiteit in verreweg de meeste regio's in Nederland nu al eigenlijk onhaalbaar is.
Een nog belangrijkere vorm van diversiteit vind ik echter dat aan ouders en leerlingen een divers palet aan onderwijssoorten wordt aangeboden. *Divers* in de betekenis van een (zo) compleet (mogelijk) aanbod van onderwijs*soorten*; met andere woorden dat op redelijk bereisbare afstand praktijkonderwijs én beroepsonderwijs én mavo én havo én vwo kan worden gevolgd. Zodat het voor elk kind mogelijk blijft om onderwijs op zijn/haar niveau te volgen.

6. Maatregelen die reeds in voorbereiding zijn

Naar aanleiding van de brief «Uitwerking maatregelen leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs» van Staatssecretaris Dekker d.d. 23 mei 2014 heeft de Commissie Onderwijs op 27 juni 2014 in een algemeen overleg gereageerd. De reacties waren opvallend eensgezind. Opmerkelijk is dat er commissie-breed werd gepleit voor meer regelruimte en een regionale krimpaanpak. Partijen onderkenden de problematiek die zich voordoet in zowel het po als vo en vonden dat de toenmalige fusietoetscriteria in krimpregio's averechts werkten: deze hinderden schoolbesturen te fuseren en waren onvoldoende berekend op krimp. Zij merkten op dat krimp als zodanig een rechtvaardigingsgrond tot fuseren zou moeten zijn in krimpregio's, een grond die inmiddels is gerealiseerd. Ook kwam aan de orde dat de 50%-regel[15] een belemmering vormde bij samenwerking tussen vo scholen in krimpregio's.

Op grond van de gevoerde debatten van de Commissie Onderwijs in de Tweede Kamer zijn enkele maatregelen in voorbereiding. Ik benoem de belangrijkste:

(i) *Samenwerkingsschool*
Collega Ypma (PvdA) stelt in haar Initiatiefnota *Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij*

---

[12] Onderwijsraad, rapport *Publieke belangen dienen,* 16 april 2013
[13] Ook het met de VO-Raad gesloten sectorakkoord bevat er onder ambitie vier passages over: «VO-besturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de instandhouding van een gevarieerd en thuisnabij onderwijsaanbod in de regio. Hiertoe maken ze met elkaar en met andere relevante ketenpartners afspraken» en «De sector laat het leerling- en sectorbelang daarbij prevaleren boven het instellingsbelang».
[14] «Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering»
[15] Zie ook paragraaf 7 (ii)

het starten en onderhouden van samenwerkingsscholen[16] voor om het starten van c.q. fuseren tot een samenwerkingsschool te versoepelen.
Belangwekkend in het debat nadien, is dat er binnen de Kamer een ruime meerderheid te vinden was voor het versoepelen van de totstandkoming van samenwerkingsscholen, op voorwaarde dat (1) de overheid dit wel mogelijk maakt, maar niet aan scholen oplegt en (2) de versoepeling er toe leidt dat het vormen van een samenwerkingsschool in uitzonderingssituaties mogelijk wordt.
De Staatssecretaris heeft daar in zijn brief[17] een breed gedragen vertaling aan gegeven: «Ik kies voor het voortgezet onderwijs voor de stichtingsnorm in plaats van de (lagere) opheffingsnorm omdat een school in het voortgezet onderwijs al vóór de opheffingsnorm is bereikt, in veel gevallen wordt gesloten.» en «Bij de vorming van een samenwerkingsschool hoeft er geen advies aan de CFTO[18] te worden gevraagd.» Op deze citaten kom ik later, in paragraaf 7 bij de voorstellen, terug.

(ii) *Verruiming 50%-regel in het voortgezet onderwijs*
In dezelfde brief schrijft de Staatssecretaris onder meer: «Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs hebben meer flexibiliteit nodig om leerlingen gedurende hun opleiding te kunnen uitwisselen. [...] Om deze flexibiliteit te bieden, wil ik het mogelijk maken dat leerlingen, in plaats van de helft van het schooljaar, de helft van de leergang (vmbo, havo, vwo) volgen op een andere locatie.»
Ik heb met instemming kennis genomen dat de Staatssecretaris heeft besloten om de verruiming van de 50%-regel structureel te maken. Daarmee geeft hij een impuls om via samenwerking tussen vo scholen een oplossing voor teruglopende leerlingenaantallen mogelijk te maken.

Verruiming van de 50%-regel

In Noordoost-Friesland is afgesproken dat alle vmbo-leerlingen (kader- en basisberoepsgerichte leerwegen) in de eerste en tweede klas les krijgen op hun eigen school. In klas 3 en 4 zorgen de schoolbesturen er samen voor dat alle leerlingen uit de regio voor de beroepsgerichte vakken worden samengevoegd om zo een efficiënte inzet van mensen en middelen te organiseren, met behoud of zelfs verbetering van de onderwijskwaliteit. In de oude situatie mocht dit niet.
Vanzelfsprekend wordt bovenstaande alleen mogelijk, als de Kamer de verruiming van de 50%-regel goedkeurt.[19]

Het belang van bovenstaand voorbeeld kan niet onderschat worden. Deze afspraak maakt het immers mogelijk dat:
- Meerdere denominaties blijven bestaan, in plaats van dat één denominatie de andere wegdrukt,
- Leerlingen in hun jonge vo-jaren thuisnabij naar school kunnen blijven gaan.

---

16 Kamerstukken II, 33 893 nr. 2, 11 maart 2014
17 Kamerstukken II, 31 293 nr. 203, 23 mei 2014
18 Commissie Fusie Toets Onderwijs
19 De 50%-regel verplicht nu nog alle scholen om in elk leerjaar elke leerling minimaal 50% van de lestijd in de eigen school en van eigen leraren te volgen. De Staatssecretaris wil deze regel verruimen naar «50% van de hele schoolloopbaan», wat het mogelijk maakt de onderbouw volledig in de eigen school, te volgen en van de bovenbouw samenwerkingsklassen met andere scholen te maken. Aanvankelijk was de gedachte deze verruiming te beperken tot maximaal 5 jaar, in de aanloop naar een fusie. In het nieuwste voorstel van de Staatssecretaris is deze beperking vervallen.

(iii) *Aanpassingen aan de fusietoets*
Op basis van eerder discussies over krimp in de Tweede Kamer zijn er reeds een aantal aanpassingen aan de fusietoets gedaan:
- Vrijstelling besturen en scholen die te maken hebben met meer dan 15% krimp in vijf jaar.
- De positie van de medezeggenschapsraad (MR) is verder versterkt. NB: de MR heeft volgens de Wet Medezeggenschap ook nu al instemmingsrecht bij fusies. Op eerder voorstel van de VVD wordt mogelijk gemaakt dat een MR bij de commissie fusietoets een advies kan vragen, ook als de fusie niet toetsplichtig is.
- Het praktijkonderwijs valt nu buiten de Wet Fusietoets: In de meeste regio's is maar één school voor praktijkonderwijs. Deze schoolsoort onder de wet fusietoets te laten vallen was niet langer opportuun.
- Er komt een fusiefaciliteiten regeling waarbij fuserende scholen een deel van de minderopbrengsten die door de fusie ontstaan toch tijdelijk mogen behouden.

(iv) *Gezamenlijke profielen*
Als leerlingenaantallen dalen, kan het voor scholen steeds moeilijker worden om het volledige aanbod aan te bieden. Eerder in paragraaf 3 heb ik hier reeds een aantal voorbeelden van laten zien. Eén van de aangekondigde maatregelen is dat scholen de ruimte moeten krijgen gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen de vier profielen in havo en vwo en de sectoren in vmbo-tl aan te bieden. OCW start daartoe een pilot.

7. Voorstellen

Zoals uit het bovenstaande mag blijken is de afgelopen jaren de roep uit het onderwijsveld *én* de Tweede Kamer om ruimte te geven aan scholen in krimpgebieden om te kunnen zoeken naar oplossingen, groot. Op een aantal terreinen is, zoals aangegeven in de vorige paragraaf, is al een begin gemaakt met deze verruiming. In deze paragraaf zal ik hiervoor een tiental aanvullende voorstellen doen.

A. Experimenteerruimte voor scholen in krimpsituaties

Het is belangrijk in te zien dat krimp in elke situatie weer anders kan uitwerken. Krimp in een stedelijk gebied heeft andere effecten dan op het platteland; de effecten voor een grote school zijn anders dan die voor een kleine; samenwerkende vmbo-scholen hebben andere regelruimte nodig dan samenwerkende havo-vwo-scholen. Daarom is de behoefte aan maatwerk groot.

Het is dus belangrijk om voldoende ruimte in de regelgeving voor het onderwijs te brengen, zodat scholen die met krimp geconfronteerd worden ook met «out of the box» oplossingen aan de slag kunnen. Namens de VVD wil ik graag scholen in krimpgebieden meer regelruimte geven en het recht op die regelruimte deels koppelen aan de mate waarin deze scholen hun onderwijs vernieuwen en moderniseren. De kwaliteit van het onderwijs moet daar vanzelfsprekend, wat ons betreft het uitgangspunt bij zijn.

Momenteel kennen we in de onderwijswetten twee manier om regelgeving in het onderwijs (tijdelijk) buiten werking te zetten: experimenten op grond van de sectorwetten en de onderwijs Experimentenwet.
- Voor experimenten op grond van de sectorwetten worden strikte voorwaarden gehanteerd. Het gaat om (bij AMvB) geregelde arrange-

menten waarbij op bepaalde punten van bestaande wetgeving wordt afgeweken. Het initiatief ligt hier bij de overheid.[20]
- Anders dan bij de experimenteerbepalingen in de sectorwetten vinden experimenten op basis van de Experimentenwet Onderwijs plaats op basis van een aanvraag door het bestuur van een onderwijsinstelling. Een voorwaarde om een beroep te doen op de Experimentenwet is dat het gaat om het verzorgen van onderwijs buiten de kaders van de onderwijswetten. Het accorderen van het experiment door de Minister is nodig om in aanmerking te komen voor bekostiging.

Om zoveel mogelijk maatwerk mogelijk te maken, zou ik willen voorstellen om de Experimentenwet Onderwijs open te stellen voor scholen in krimpgebieden die voor de oplossing van hun problematiek buiten de kaders van de onderwijswetten willen treden.

Voorstel 1:

De Experimentenwet Onderwijs wordt toegankelijk voor krimpende scholen.

Toelating tot de experimentenwet kan alleen onder een aantal voorwaarden, een school moet:
- een omvang hebben die lager is dan de stichtingsnorm, vergelijkbaar met het wetsontwerp samenwerkingsschool.
- beschikken over minimaal een basisarrangement van de onderwijsinspectie.
- beschikken over een valide projectplan voor onderwijsvernieuwing en -modernisering.
- In het projectplan is een analyse van mogelijkheden tot samenwerking in de regio met andere scholen beschreven met, indien relevant, een argumentatie waarom niet voor samenwerking is gekozen.
- het projectplan binnen drie jaar realiseren, bij gebreke waaraan de experimenteer status wordt ingetrokken.
- waarbij de Minister de toetsende instantie is voor toekenning van de experimenteer status.

Met de eerste voorwaarde sluit ik aan bij de uitzonderingsbepaling die ook bij het toestaan van een samenwerkingsschool wordt gebruikt. Bovendien geeft dit voorstel op deze manier een vehikel aan de door de Onderwijsraad bepleite stimulans aan scholen om het eigen onderwijs te vernieuwen en te ontwikkelen[21].

Ik realiseer me terdege dat het bieden van de experimenten status aan scholen in krimpgebieden voor- en nadelen heeft. Aan de nadeelkant staat de constatering dat het scholen de gelegenheid geeft noodzakelijke samenwerking uit te stellen of er zelfs van af te zien. Daarom moet daar in het projectplan uitdrukkelijk oog voor zijn. Een tweede nadeel is dat de experimenten status vooralsnog slechts tijdelijk is, waar scholen in krimpgebieden gebaat zijn bij definitieve manoeuvreerruimte.
Aan de voordeelkant staat dat het, ook al is de regeling vooralsnog tijdelijk, meer tijd geeft om in te spelen op krimp en meer tijd voor het ontwikkelen van een noodzakelijke samenwerking met een andere school of schoolbestuur. Cruciaal voordeel is ook dat, indien een concurrerende school niet tot samenwerking bereid is en als gevolg daarvan een onmisbare schoolsoort dreigt te verdwijnen, de experimenten status deze schoolsoort in staat stelt een poging te doen om de schoolsoort in de regio te behouden.

---

[20] Onderwijsraad, Een onderwijsstelsel met veerkracht, 2014
[21] Zie de aanbevelingen uit «Een eigentijds curriculum», Onderwijsraad, 19 mei 2014

Voor- en nadelen afwegende wil ik scholen de mogelijkheid van de experimenten status bij krimp graag bieden. Het behoort tot de toetsende rol van de Minister bij dit voorstel, om een goede afweging ten aanzien van wenselijkheid en noodzaak te maken op basis van het ingediende projectplan.
Binnen de doelstelling van de Experimentenwet Onderwijs is het ook mogelijk om nieuw beleid vooraf te laten gaan door kleinschalige en tijdelijke experimenten. Indien de projecten succesvol zijn, kunnen ze tevens de basis vormen voor verdere discussies over structurele veranderingen van regelgeving.

B. Nadere aanpassingen aan de fusietoets

In de Nederlandse onderwijs zijn tal van wetten die ons duale onderwijsstelsel moeten beschermen. De wet op de samenwerkingsscholen[22] en de fusietoets[23] zijn daar de meest recente voorbeelden van.

Directe aanleiding voor de Wet Fusietoets is het advies van de Onderwijsraad *Variëteit in schaal* (2005) geweest. Om keuzevrijheid van de consument (lees: leerling en ouders) in het onderwijs te waarborgen, betoogt de raad in haar rapport dat de Minister een nadrukkelijke rol aanneemt in het toetsen van fusies. In 2008 verschijnt opnieuw een rapport van de raad «De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs» waarin zij dieper ingaat op de fusietoets en aandringt op een fusie-effectrapportage. Op 2 september 2009 wordt vervolgens het wetsvoorstel Fusietoets ingediend in de Tweede Kamer die op 26 januari 2010 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen.

Het primaire doel van dit wetsvoorstel is het bevorderen van de «menselijke maat» in onderwijsinstellingen. Onder het begrip menselijke maat wordt verstaan: «*een onderwijsinstelling (moet) overzichtelijk zijn zodat betrokkenen en belanghebbende zeggenschap en keuzevrijheid hebben en zich samen verantwoordelijk weten voor de onderwijsinstelling en dat de lijnen van besluitvorming kort zijn*». Kort gezegd houdt dit in dat scholengemeenschappen kleinschalig en overzichtelijk moeten zijn en de keuzevrijheid van de ouders en leerlingen dienen te waarborgen.

In dit wetsvoorstel staan verder twee zaken centraal, te weten: legitimatie en keuzevrijheid. Deze zijn nauw verbonden aan de grootte van bestuurlijke eenheden, instellingen en scholen.

- *Legitimatie* houdt in dat bestuur en management voor hun besluiten draagvlak hebben onder de bij de onderwijsinstelling betrokkenen of belanghebbenden. Die betrokkenen zijn (primair) leerlingen, hun ouders, studenten en onderwijspersoneel. Draagvlak betekent verder dat deze betrokkenen of belanghebbenden invloed kunnen uitoefenen op de dagelijkse praktijk en het beleid.
- *Keuzevrijheid* betekent dat leerlingen, hun ouders en studenten kunnen kiezen voor het onderwijs dat het beste past bij hun levensovertuiging, hun opvattingen over onderwijs en hun capaciteiten en ambities. Daarvoor is een divers onderwijsaanbod noodzakelijk.

Zoals boven geschetst, zijn de belangrijkste doelen van de wet fusietoets:

- het bevorderen dat leerlingen uit meerdere scholen kunnen kiezen,
- er meerdere schoolbesturen zijn en
- het onderwijs kleinschalig blijft.

---

[22] Ingegaan op 1 september 2011
[23] Ingegaan op 1 oktober 2011

Ik kan echter niet om de conclusie heen dat de wet ontworpen lijkt te zijn met dichtbevolkte gebieden in gedachten. In meer dan de helft van de gemeenten met een vo school is maar één school. Vaak zijn dit stedelijke centrumgemeenten met een regionale verzorgingsfunctie. Voor dunbevolkte gebieden is de keuze daarmee een geheel andere: *er is nog één school (van een bepaalde soort) of er is géén school meer*.

Het is ook niet zo dat grote schoolbesturen automatisch ook voor grootschalig onderwijs kiezen. Door de manier waarop zij georganiseerd zijn, lijken zij er toch ook in te slagen om kleinschaligheid op locatieniveau goed vorm te geven. Bijgaande tabel van de tien grootste vo schoolbesturen van Nederland laat zien dat hun gemiddeld aantal leerlingen per locatie niet groter is dan het gemiddelde aantal leerlingen op een vo school in Nederland[24].
De VVD is zeker geen voorstander van grote leerfabrieken. Ook voor ons is de menselijke maat in het funderend onderwijs belangrijk. Wij zouden echter niet zo zeer van kleinschaligheid willen spreken, maar veel meer van «kleinscholigheid».

Bestuur	Aantal leerlingen	Aantal vestigingen	Leerlingen per vestiging
Ons Middelbaar Onderwijs	62.366	74	**843**
Stichting Carmelcollege	37.095	51	**727**
Stichting LVO	28.657	31	**924**
Vereniging C.V.O. te R'dam eo	20.343	40	**509**
Stichting Lucas Onderwijs	16.589	25	**664**
Stichting Achterhoek VO	13.871	22	**631**
Stichting Quadraam	13.333	18	**741**
Stg. Dunamare Onderwijsgroep	12.876	23	**560**
Stg. Vgz. Onderw. Haaglanden	12.442	17	**732**
ZAAM	11.703	22	**532**
Totaal	**229.275**	**323**	**710**

Vanzelfsprekend ben ik me er van bewust dat september jl. enkele aanpassingen van de fusietoets, die ik eerder in deze nota heb aangehaald, zijn ingegaan. Dit voorjaar zal daarnaast de evaluatiecommissie fusietoets verslag zal uitbrengen van haar bevindingen. Om die reden zal ik niet een zo verreikend voorstel doen, als het afschaffen van de fusietoets. Wel ben ik van mening dat in krimpgebieden, ook met de aanpassingen van afgelopen jaar[25], nog steeds onvoldoende proactief en slagvaardig gehandeld kan worden en dat in sommige situaties de fusietoets onnodig complicerend werkt.
- De noodzaak tot handelen in deze gebieden groot is. De omvang van de krimp maakt samenwerking en (besturen)fusie evident onvermijdelijk en vaak urgent.
- In de huidige krimpgebieden komen nauwelijks gemeenten voor waarin de doelen van de fusietoets kunnen worden gerealiseerd. Er zijn nu al vaak niet meerdere scholen of schoolbesturen om uit te kiezen.

Vandaar mijn volgende voorstel:

[24] Duo-IB groep open onderwijsdata
[25] Feit is bij voorbeeld dat zelfs in de Achterhoek, waar momenteel de krimp het sterkst is, de 15% krimp in vijf jaar, die nodig is voor de vrijstelling, niet gehaald wordt.

Voorstel 2

In regio's met een formele status als krimpregio[26] *vervalt in het funderend onderwijs de fusietoets.*

Ter toelichting merk ik op dat deze status slechts is toegekend aan die regio's, waarin de bevolkingsomvang tot 2040 met 16% daalt.

Verder wil ik terugkomen op het in paragraaf 6 gestelde, onder *samenwerkingsscholen,* en met name op het eerder geciteerde voorstel van de Staatssecretaris: «Ik kies voor het voortgezet onderwijs voor de stichtingsnorm in plaats van de (lagere) opheffingsnorm omdat een school in het voortgezet onderwijs al vóór de opheffingsnorm is bereikt, in veel gevallen wordt gesloten.» en «Bij de vorming van een samenwerkingsschool hoeft er geen advies aan de CFTO te worden gevraagd.»
Dit impliceert dat een openbare en een bijzondere school mogen fuseren tot een samenwerkingsschool, indien een van beide scholen onder de stichtingsnorm komt, en daarbij niet fusietoets-plichtig is. Waarom zouden een openbare en een bijzondere school onder die condities toetsvrij mogen fuseren, en twee bijzondere scholen, bijvoorbeeld een rooms-katholieke en een protestants-christelijke school, niet?

Ruimte voor samenwerkingsscholen

Nu de samenwerkingsschool wettelijk mogelijk wordt gemaakt indien een school onder de stichtingsnorm geraakt, kan de openbare school die onder de norm komt, fuseren met de rooms-katholieke school. De fusietoets is niet van toepassing, omdat de noodzaak door het onder de stichtingsnorm komen ondubbelzinnig is aangetoond. De keuze van de stichtingsnorm maakt de vorming van een samenwerkingsschool tot een uitzondering.

Was nu ook de tweede school openbaar geweest, of de eerste school protestants-christelijk, dan zou het onder de stichtingsnorm komen even uitzonderlijk zijn geweest en daarmee de noodzaak tot fusie even evident als in het voorbeeld van de openbaar-rooms-katholieke combinatie het geval was.

Deze ongelijkheid vindt de VVD ongewenst. Vandaar dat ik op dit punt een drietal voorstellen wil doen. Met de volgende voorstellen worden fusies tot een samenwerkingsschool (openbaar en bijzonder) en andere fusies tussen twee denominaties of binnen denominaties, dus gelijk behandeld.

Voorstel 3a

Indien een school volgens de prognose van DUO binnen een termijn van zeven jaar onder de stichtingsnorm komt, is een fusie met een andere school niet toetsplichtig.

Voorstel 3b

Indien een school volgens de prognose van DUO binnen een termijn van zeven jaar onder de stichtingsnorm komt, is een bestuursoverdracht aan een ander schoolbestuur niet toetsplichtig.

---

[26] Dit betreft momenteel limitatief de regio's Eemsdelta, Oost Groningen, De Marne, Parkstad Limburg, Maastricht-Mergelland, Westelijke Mijnstreek, Zeeuws-Vlaanderen en de Achterhoek. Zie voor een compleet overzicht van de krimp- en anticipeerregio's en de daarin betrokken gemeenten: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties/2014/12/22/krimp-en-anticipeerregio-s.html.

Voorstel 3c

Indien een school fuseert met een school die volgens de prognose van DUO binnen een termijn van zeven jaar onder de stichtingsnorm komt, is de daarmee gepaard gaande bestuursoverdracht aan een ander schoolbestuur niet toetsplichtig.

Het invoeren van deze voorstellen maakt sneller handelen mogelijk maken en we herstellen de consistentie met de samenwerkingsschool. Ik kies in deze voorstellen voor een termijn van zeven jaar, omdat voormalig Minister van Bijsterveldt[27] op basis van onderzoek daar al toe concludeerde.

Overigens ben ik van mening dat bij een fusie het draagvlak bij de medezeggenschapsraad (MR) en een gedegen Fusie Effecten Rapportage de belangrijkste waarborgen zijn en niet zozeer de fusietoets. Ik beperk me echter tot voorstellen die betrekking hebben tot de reikwijdte van deze initiatiefnota, maar sta in het debat over de fusietoets open voor een versterking van het belang van het lokale draagvlak ten opzichte van een alles bepalende centrale fusietoets.

Diversiteit

Het begrip «diversiteit» of «keuzevrijheid» zoals dit nu in de fusietoets centraal staat zou ik graag anders willen definiëren. Natuurlijk heeft het ook onze voorkeur dat, waar mogelijk, ouders en leerlingen «iets te kiezen» hebben.
Echter, ik zou willen voorkomen dat het behouden van bijvoorbeeld de denominatieve diversiteit tot gevolg heeft dat de keuzevrijheid voor ouders en leerlingen in termen van «een compleet onderwijsaanbod», bedreigd wordt. Ofwel: dat op redelijk bereisbare afstand praktijkonderwijs én beroepsonderwijs én mavo én havo én vwo kan blijven worden gevolgd.

Voorstel 4

In het toetsingskader voor de CFTO wordt expliciet opgenomen dat, indien een fusie voorkomt dat een schoolsoort uit de regio (bv straal van 15 km) verdwijnt, deze dient te worden toegestaan.

Door dit voorstel brengen we grotere alertheid in wet- en regelgeving tot stand waar het gaat om verlies aan de compleetheid van onderwijsaanbod in een regio.

Graag wil ik in deze paragraaf nogmaals opmerken dat voor een fusie, ongeacht of deze aan de commissie Fusietoets moet worden voorgelegd, áltijd de instemming van de (gemeenschappelijke) MR noodzakelijk is[28]. Indien een schoolbestuur een locatie wil sluiten of anderszins keuzes wil

---

[27] In haar begrotingstoelichting voor 2011 stelde Minister van Bijsterveldt al ten aanzien van scholen in een krimpregio: «Schoolbesturen met een zwakkere financiële functie hebben een transitie periode van zo'n vijf tot zeven jaar nodig om het uitgavenniveau aan te passen.»

[28] Artikel 10 in de WMS regelt het instemmingsrecht van MR'en. Artikel 10h daarbinnen luidt: «h. overdracht van de school [=besturenfusie] of van een onderdeel daarvan, respectievelijk fusie van de school met een andere school, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake, waaronder begrepen de fusie-effectrapportage, bedoeld in artikel 64b van de Wet op het primair onderwijs, artikel 66b van de Wet op de expertisecentra en artikel 53f van de Wet op het voortgezet onderwijs;»

maken die effect hebben op het onderwijsaanbod in de regio[29], heeft de MR echter enkel adviesrecht. Om de positie van de MR ook op dit punt verder te versterken, wil ik het volgende voorstellen:

Voorstel 5

Bij voorstellen onder artikel 11 WMS, moet het bestuur, op verzoek, aan de MR een Fusie Effect Rapportage moet overleggen ten behoeve van de besluitvorming over het advies.

Met bovenstaande voorstellen hebben we echter nog geen ruimte gegeven aan scholenfusies die stuklopen op de vrees dat een publieke onzekerheid over het doorgaan ervan teveel schade toebrengt.

Publieke onzekerheid, een voorbeeld:

- School A is de enige brede scholengemeenschap en kan zonder fusie niet overleven, waarmee het beroepsonderwijs uit gemeente en regio dreigt te verdwijnen.
- School B en C hebben geen fusie nodig en zouden het «omvallen» van school A kunnen afwachten. Dat zou zelfs hun marktpositie in het mavo-havo-vwo-segment versterken.
- School B is wel bereid als fusiepartner te dienen, maar is er huiverig voor. Een fusie van twee scholen brengt immers marktonzekerheid, onrust, kinderziekten en mogelijk ook leerlingenverlies met zich mee.
- School B wil niettemin het proces wel aangaan, maar schrikt er voor terug. Wat moet men immers tegen ouders en leerlingen zeggen? Men moet in een relatief openbaar proces het fusieproces doorlopen, en kan niet garanderen dat de fusie tot stand mag komen omdat de uitkomst van de fusietoets niet vaststaat.
- School B ziet van fusie af.

Om aan scholen die door dit type onzekerheid weerhouden worden van verder samenwerking met collega scholen, tegemoet te komen stel ik het volgende voor:

Voorstel 6

Indien scholen toch toetsplichtig zijn krijgen fuserende scholen, schoolbesturen of MR'en de gelegenheid bij de CFTO een vertrouwelijke pre-toets op hun fusie aan te vragen.

In de uitwerking daarvan zie ik voor me, dat de CFTO een complete fusie-effectrapportage krijgt aangeboden. Daarbij gesteld de vraag: «Indien wij deze rapportage, voorzien van de vereiste instemmingen bij u indienen, ligt het dan in de rede dat de CFTO positief zal adviseren?» Scholen kunnen dan in vertrouwen gaan bouwen aan verder gaande samenwerking, inclusief de gezamenlijke doelstelling dat, mocht dat uit deze samenwerking komen, de route om uiteindelijk te fuseren kansrijk is. Dit laatste is een variant op de «rits-fusie» die eerder ook door de VVD is bepleit[30].

---

[29] Artikel 11 WMS regelt adviesrecht MR bij de mogelijkheid van schoolbesturen om vestigingen te sluiten. «c. beëindiging, belangrijke inkrimping, niet zijnde een verzelfstandiging als bedoeld in artikel 84a, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, of uitbreiding van de werkzaamheden van de school of van een belangrijk onderdeel daarvan, dan wel vaststelling of wijziging van het beleid ter zake;»

[30] Algemeen Overleg «Krimp in het onderwijs», 27 juni 2013, Algemeen Overleg «Fusietoets», 5 februari 2014

C. LOOT- en DAMU-scholen en krimp

Sinds 1991 zijn er in het vo zogenaamde LOOT[31]-scholen, waar het voor jonge sporttalenten door een aangepast lesprogramma makkelijker wordt om het volgen van onderwijs met topsport te combineren. Het project is een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van OCW, het Nederlands Olympisch Comité en een aantal scholen voor voortgezet onderwijs. De officiële LOOT status van leerlingen wordt bepaald door de sportbond in overleg met NOC*NSF.

De DAMU-licentie[32] maakt het mogelijk dat talentvolle scholieren het vo kunnen combineren met een op de beroepspraktijk gerichte vooropleiding voor dans en muziek. De vooropleidingen zijn onderdeel van de hogescholen voor de kunsten: de conservatoria en de balletopleidingen en zijn gelieerd aan de professionele dans- en muziekgezelschappen.

Samenwerking in Weert voor LOOT en DAMU

De stichting LVO heeft in Weert de scholengemeenschappen vanwege de krimp gereorganiseerd. In plaats van de oude situatie van meerdere schoolsoorten per school, waarbij de schoolsoorten door krimp te klein in omvang dreigden te worden, is gekozen voor een toekomstbestendige reorganisatie tot categorale scholen: één per schoolsoort.

De school met de LOOT-status omvat daardoor niet meer alle schoolsoorten, maar uitsluitend nog vwo. Daardoor hebben de leerlingen van mavo en havo geen toegang meer tot de LOOT-status, omdat deze licentie enkel is toegekend aan één specifieke school (brin-nummer[33]).

Stichting LOOT heeft in samenspraak met de scholen het voorstel gedaan om aan één LOOT-erkenning meerdere scholen (brinnummers) te mogen koppelen, zodat de LOOT-faciliteiten niet tot één of slechts enkele schoolsoorten beperkt blijven. Tot nu toe is het niet mogelijk gebleken dit te realiseren.

De LOOT- en DAMU-scholen passen maatwerk toe voor een belangrijke groep talentvolle scholieren. Ze krijgen onder andere een flexibel lesrooster, meer persoonlijke begeleiding en mogen toetsen op afwijkende momenten maken. Dat geldt zelfs voor flexibiliteit in het maken van centrale eindexamens.

Terecht is er een restrictief beleid in het toekennen van de LOOT- of DAMU-status. Niet alleen zijn (zeer) zwakke scholen van de regeling uitgesloten, het is om tal van redenen verstandig om de status te concentreren bij één schoolsoort per voedingsgebied. Maar zoals in het voorbeeld in Weert geschetst wordt, leidt de toekenning via het brin-nummer tot onnodige bureaucratische problemen waar de leerlingen de dupe van worden.

[31] LOOT staat voor: Landelijk Overleg Onderwijs en Topsport. Er zijn momenteel 29 LOOT-scholen.
[32] DAMU staat voor Dans en Muziek. Er zijn momenteel 9 DAMU-scholen.
[33] Basis Registratie Instellingen-nummer

Voorstel 7

Een school(bestuur) krijgt de mogelijkheid om de LOOT- of DAMU-status in samenwerking met andere scholen vorm te geven, zodat meerdere schoolsoorten van de regeling gebruik kunnen maken.

D. Regionale afstemming

Gemeenten en provincies spelen bij (dreigende) krimp in het vo geen formele rol. Als liberaal vind ik dat terecht. Scholen hebben in Nederland onder de vrijheid van onderwijs een grote mate van autonomie. Maar ook al hebben gemeenten (behoudens openbaar onderwijs) en provincies geen zeggenschap over stichting, opheffing of samenvoeging van scholen, zij hebben wel een groot maatschappelijk belang en hebben vaak overzicht over de regionale gevolgen. Een wethouder onderwijs kan met recht bezorgd zijn dat scholen niet tot afspraken komen, waardoor beroeps- of praktijkonderwijs uit de gemeente dreigt te verdwijnen. Provincies kunnen constateren dat de spreiding van onderwijsvoorzieningen over regio's en provincie in gevaar komt. En ook al hebben gemeenten en provincies geen directe rol, praten, bemiddelen, het gesprek arrangeren, kan wel.

In de regeling Regionale Procesbegeleiders[34] is een voorwaarde opgenomen dat er minimaal twee gemeenten moeten participeren. De regeling subsidieert in (aankomende) krimpgebieden het aantrekken van een procesbegeleider annex regisseur, die schoolbesturen in samenspraak met gemeenten bij elkaar brengt en voor het hele gebied werkt, dus niet alleen voor de scholen die de aanvraag ondertekend hebben.

Daarnaast hebben de samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs de plicht tot een dekkend aanbod van onderwijsvoorzieningen te komen, een verantwoordelijkheid die ze bij stevige krimp mogelijk niet meer kunnen waarmaken.

Onderwijs Autoriteit Zeeland

In Zeeland was er enkele jaren geleden in mbo en hbo een riskante situatie aan het ontstaan. Als mbo en hbo in een dunbevolkt en geografisch uitgebreid gebied, werd het steeds lastiger en riskanter een breed onderwijsaanbod in stand te houden met alle financiële risico's van dien.

De provincie zette haar zorg over het voortbestaan van mbo en hbo om in actie en bemiddelde bij OCW, als gevolg waarvan een Taskforce werd ingericht. Uit de adviezen van de Taskforce ontsproot de Onderwijs Autoriteit Zeeland (OAZ) en kreeg het Zeeuwse onderwijsveld op problematiek en regio toegesneden regelmogelijkheden.

Hoewel de OAZ geen formele bevoegdheden richting schoolbesturen had en daarmee geen doorzettingsmacht, zorgde het bestaan van deze onafhankelijke initiatiefnemer en regisseur voor voldoende vertrouwen om partijen tot gesprek en actie uit te nodigen. Mede door het bestaan van de OAZ, kwamen de ROC's tot samenwerking en zelfs tot fusie en zijn vmbo's en mbo de krachten aan het bundelen tot behoud van het beroepsonderwijs in de provincie.

---

[34] Gepubliceerd op 13 februari 2015: kenmerk PO/690340 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2015-4380.html

Bovenstaand voorbeeld is wat mij betreft geen blauwdruk die op alle regio's in Nederland toepasbaar is. Het maatschappelijk belang om een goed dekkend onderwijsaanbod in elke regio te hebben is dat echter wel. Het is dan ook belangrijk om te onderzoeken of en hoe een dergelijke regierol in een regio zou kunnen werken, maar daarbij wel voldoende maatwerk in de geboden oplossing te betrachten.

Voorstel 8

De Staatssecretaris zorgt er voor dat de regionale procesbegeleiders hun ervaringen met elkaar, het onderwijs en de regionale overheden delen over de wijze waarop op regionaal niveau regie kan worden gevoerd en hoe deze regie kan worden gefaciliteerd om een doelmatige spreiding van onderwijsvoorzieningen zo veel mogelijk te garanderen.

E. Krimp en bekostiging

In de bekostiging van het vo wijzigt het nodige: zo kent bijvoorbeeld de financiering van Passend Onderwijs positieve en negatieve regionale verevening. Daarnaast werkt de Staatssecretaris een aan vereenvoudiging van het bekostigingsstelsel voor het hele vo, dat naar alle waarschijnlijkheid niet zonder herverdeeleffecten kan worden ingevoerd. Als in een school of zelfs in een gehele regio deze invloeden allen een negatief effect op de bekostiging gaan krijgen, kan dit gemakkelijk leiden tot een voor een school fatale cocktail van maatregelen.[35]
Dat is vooral zorgelijk, indien het dunbevolkte krimpgebieden betreft met het verdwijnen van de laatste school (van een schoolsoort) als gevolg. De maatschappelijke effecten daarvan gaan veel verder dan de belangen van die verdwijnende school(soort). Het verdwijnen van onderwijssoorten kan ook ongewenste effecten hebben voor de regionale economie en de eventuele aantrekkelijkheid voor de regio. Als er bijvoorbeeld geen techniekopleidingen meer zijn in een bepaalde regio, zullen bedrijven geen technisch personeel meer kunnen betrekken uit de regio.

Voorstel 9

De Staatssecretaris laat onderzoek doen naar hoe de stapeling van de (herverdeel)effecten van Passend Onderwijs en de eventuele verandering van het bekostigingsstelsel vo zich verhoudt tot bekostigingsdaling door demografische krimp, en richt dit onderzoek met name op die vo-scholen die de enige vo-school (van die schoolsoort) in hun gemeente zijn.

F. Het toezicht kader van de onderwijsinspectie zit soms oplossingen in de weg

Indien scholen tot (gewenste) samenwerking overgaan, kan dit negatieve effecten hebben voor het doorstroomrendement[36] van scholen zoals dit door de Inspectie wordt beoordeeld. Krimp kan het bijvoorbeeld wenselijk maken scholen in dorpen te beperken tot een onderbouwschool, waarna de leerlingen in de bovenbouw op een andere school onderwijs krijgen. Niets problematisch aan, zo lijkt het.

---

[35] Zie ook de aangehouden motie Rog van 3 juli 2014, Kamerstukken II, 31 497 nr. 134, waarvan de Staatssecretaris in zijn brief «Actualiteiten Passend Onderwijs» van 14 oktober 2014 melding maakt.
[36] De parameter waarmee de inspectie toetst of kinderen die de school zijn binnengekomen voldoende vlot en op niveau doorstromen en hun diploma halen.

Het probleem is echter dat het toezicht van de Onderwijsinspectie gekoppeld is aan een brin-nummer. Een van de indicatoren in het toezicht is het rendement van de bovenbouw. Bij het rendement bovenbouw gaat het om de onvertraagde doorstroom van leerjaar drie naar het diploma. Als een school in verband met dalende leerlingen aantallen ervoor kiest om leerlingen de bovenbouw te laten volgen op een school met een ander brin-nummer, lijkt dit op een forse uitstroom van leerlingen. Het lijkt dan of er veel minder leerlingen doorstromen naar de bovenbouw terwijl ze natuurlijk wel doorstromen, maar alleen naar een school met een ander brin-nummer.

Een vergelijkbare situatie ontstaat bij het geven van een oordeel over de kwaliteit van het onderwijs door de Onderwijsinspectie. Ook hierbij is het brin-nummer leidend. Scholen die dus met elkaar samenwerken en bijvoorbeeld deels het onderwijs al in samenwerking met elkaar verzorgen, kunnen met deze werkwijze niet uit de voeten. De leerlingen van deze scholen verplaatsen zich over de diverse locaties (brin-nummers) en de inspectie is met de huidige werkwijze niet goed in staat de resultaten van deze leerlingen te volgen.

Een dergelijke spagaat zal voortdurend terugkomen zolang het toezichtkader van de inspectie en de bekostiging direct aan elkaar gekoppeld zijn via de brin-structuur. Zeker in overgangssituaties vormt de huidige wet- en regelgeving dan een knelpunt.

Voorstel 10

De Staatssecretaris geeft de Inspectie van het onderwijs opdracht om hun toezichtkader dusdanig aan te passen dat zij mee kunnen bewegen met samenwerkingsvormen tussen scholen in het beoordelen van de onderwijskwaliteit.

G. En hoe nu verder met krimp

Krimp is een fenomeen dat vaak niet gelijk tot positieve connotaties leidt. Krimp is echter niet iets om je voor te schamen. Het is een feit en het is daarmee een enorme uitdaging voor bestuurders en onderwijsprofessionals om daar goed vorm aan te geven. Daar hebben zij onze hulp bij nodig.
Krimp creëert ook «sense of urgency»; scholen moeten gaan nadenken over hun voortbestaan en komen er dan vaak achter dat bestaande oplossingen niet meer toereikend zijn. Daardoor biedt krimp vele kansen aan een vernieuwingsimpuls in het onderwijs iets dat in samenhang met een snel veranderende wereld juist als iets positiefs gezien mag worden.

De aanpak van de Staatssecretaris, de suggesties van collegae en de aanvullende voorstellen die ik in deze nota voorstel doe ten spijt, zullen de gevolgen van krimp ook de komende jaren nadrukkelijke aandacht vragen en verdienen.

De toekomst laat zich echter niet makkelijk voorspellen, maar de uitdagingen dienen zich in een rap tempo aan en vereisen slimme oplossingen van proactieve schoolbesturen. Vanuit Den Haag zullen we daarbij de vinger aan de pols moeten houden en telkens weer opnieuw met elkaar moeten bekijken welke oplossingen wij nader willen ondersteunen.

VMBO op Walcheren

In Zeeland, de regio Walcheren zet de afname van het aantal leerlingen de komende jaren hevig door. Om voor het VMBO-onderwijs een breed aanbod van met name de beroepsgerichte leerwegen te kunnen blijven aanbieden, hebben twee VMBO-scholen op Walcheren, de protestant-christelijke scholengemeenschap CSW en de openbare scholengemeenschap Mondia, elkaar opgezocht en de samenwerking gezocht. Het betreft een niet-vrijblijvende samenwerking, ongewijzigd beleid zou mogelijk het faillissement voor beide scholen betekenen.

Het feit dat deze samenwerking tot stand komt is een mijlpaal. Bij de uitwerking van deze samenwerking in een concreet aanbod voor de leerlingen in het VMBO-onderwijs lopen de beide scholen echter tegen nogal wat zaken aan, die de samenwerking sterk belemmeren en bemoeilijken. De scholen willen de samenwerking formaliseren via een stichting. De financiering van de stichting verloopt dan via de beide scholen, waar de leerlingen formeel zijn ingeschreven. De stichting organiseert vervolgens het onderwijs en de uitvoering daarvan voor gemene rekening. Helaas blijkt dat dit niet kan zonder in aanraking te komen met fiscale beperkingen. Dit betekent dat de samenwerking bij voorbaat al op de proef gesteld wordt.

9. Financiële paragraaf

De voorstellen zoals ze door mij in deze initiatiefnota zijn gedaan hebben in eerste instantie geen grote financiële consequenties. Wel heeft de Staatssecretaris aangegeven dat hij «krimp» als aspect wil meenemen in de nadere uitwerking van een nieuw bekostigingssysteem voor het vo (zie ook voorstel 9). De financiële consequenties zullen in dat kader echter meer herverdelend zijn dan dat er extra ruimte op de onderwijsbegroting gevraagd wordt.

Straus